

Lausunto

16.11.2023

VN/11255/2023

VN/11255/2023-OM-51

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tupakkalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tupakkalain muuttamisesta. Lakiin kaavailtujen muutosten myötä tupakkalalla säännel-täisiin vastaisuudessa tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden ohella savuttomia nikotiinituotteita. Viimeksi mainitut tuotteet lisättäisiin laissa jo voimassa olevaan sääntelyyn, joka koskee lain valvontaa, tuotteiden valmistajan ja maahantuojan yleisiä velvollisuuksia, tuotekohtaisia vaatimuksia, tuotteista ilmoittamista, myyntimäärien raportointivelvollisuutta, myyntipakkauksia koskevia vaatimuksia ja kiel-toja, tuotteen ulkoasua koskevia vaatimuksia, myynnin luvanvaraisuutta ja ilmoitusvelvollisuutta, myyntikieltoja ja -rajoituksia, maahantuontikieltoja, matkustajatuonnin määrä- ja aikarajoja, tupakoin-tikieltoja, perittäviä maksuja, tietojen tallentamista ja julkaisemista, myyntiluvan peruuttamista, rikos-oikeudellista sääntelyä, hallussapitokieltä, sekä tuotteen hävittämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa luonnosteltu sääntely vaikuttaa asettuvan yhdeksi – tietyillä asia-argumenteilla perustelluksi – osatekijäksi sääntelyyn, joka aikanaan on ollut myös edus-kunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 7/2022 vp, PeVL 17/2016 vp, PeVL 21/2010 vp). Mainittua taustaa vasten esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotuksen kytkeytyminen useaan perus-oikeuteen ja esitysluonnoksessa olevat perustelut vaikuttavat asianmukaisilta ehdotettujen muutosten perustelemiseksi suhteessa perustuslakiin.

Oikeusministeriö katsoo kuitenkin aiheelliseksi kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Lakiluonnoksen 25 a §

Ehdotetun lain 25 a §:ssä säädettäisiin savuttomia nikotiinituotteita koskevista vaatimuksista. Pykälän 2 momentin mukaan savuttomassa nikotiinituotteessa ei saisi olla alkoholin tai kannabiksen makua eikä makua, joka on omiaan houkuttelemaan nuoria. Pykälän 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mauista, jotka ovat omiaan houkuttelemaan nuoria. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos s. 24) mainitaan nuoria houkuttelevina makuina karkkien, jälkiruokien, hedelmien ja marjojen maut.

Perustuslakivaliokunta on todennut (esim. PeVL 47/2021 vp, s. 4), että arvioitaessa, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Siten ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (HE 1/1998 vp, s. 132/II).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely antaisi sosiaali- ja terveysministeriölle huomattavan harkintavallan sen osalta, mitä tietyt makuja lain nojalla olisi pidettävä ”nuoria houkuttelevina” makuina ja sitä kautta kiellettyinä, jos makuja ei nimettäisi suoraan laissa. Tällaista harkintavallaa voi sen tuotteen myyntiin kohdistuvan merkityksen vuoksi (tuotteen maku) nähtävästi pitää suhteellisesti merkittävämpänä kuin voimassa olevan tupakkalain sosiaali- ja terveysministeriölle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia, esimerkiksi tupakkatuotteen vähittäispakkauksen ulkoasun osalta. Kyse ei tällöin olisi nähtävästi esitysluonnoksessa mainitusta (s. 34) teknisluonteisesta sääntelystä.

Oikeusministeriö tiedostaa esitysluonnoksessa esiin tuodun tarpeen määrittellä kielletyksi tietyt makuja savuttomien nikotiinituotteiden käytön ehkäisemiseksi, sekä tuollaisen määrittelyn vaikeuden lain tasolla toteutettuna, jolloin tarkemman määrittelyn delegoiminen asetuksenantajalle on perusteltavissa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle lakiluonnoksen 25 a §:ssä ehdotetun asetuksenantovaltuuden sisältö vaikuttaa kuitenkin omaavan sellaista merkitystä, että asetuksenantovaltuus olisi perustellumpaa ministeriön sijasta osoittaa valtioneuvostolle.

Rangaistussääntely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tupakkalain 2 §:n määritelmäsäännökseen lisättäisiin uudeksi 14 a kohdaksi savuttoman nikotiinituotteen määritelmä, joka kattaisi nikotiinipussit ja niitä läheisesti muistuttavat tuotteet. Lain 53 §:ää täydennettäisiin siten, että kieltä myydä, muutoin luovuttaa taikka välittää koskisi paitsi purutupakkaa, nenänuuskaa ja suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa, myös savutonta nikotiinituotetta.

Lain tupakan myyntirikosta koskevan 109 §:n 1 kohtaa täydennettäisiin siten, että rikostunnusmerkistön täyttäisi se, että tahallaan 53 §:n 1 momentin vastaisesti myy tai muutoin vastiketta vastaan luovuttaa taikka välittää paitsi purutupakkaa, nenänuuskaa tai suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa, myös savutonta nikotiinituotetta. Pykälän 3 kohtaa täydennettäisiin myös savuttomien nikotiinituotteiden osalta niin että, joka tahallaan elinkeinotoiminnassa myy tai muutoin luovuttaa tupakkatuotteita, nikotiinestettä tai savuttomia nikotiinituotteita ilman vähittäismyyntilupaa 44 §:n vastaisesti tai tekemättä nikotiinestettien tai savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyynnistä 48 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta, on tuomittava tupakan myyntirikoksesta. Samoin 4 kohtaa täydennettäisiin savuttomien nikotiinituotteiden osalta. Ehdotuksen mukaan, joka tahallaan 60 §:n vastaisesti tukkumyynnissä myy tai muutoin luovuttaa tupakkatuotteita, nikotiinestettä tai savuttomia nikotiinituotteita muulle kuin mainitussa pykälässä tarkoitettulle toimijalle, on tuomittava tupakan myyntirikoksesta. Tupakan myyntirikoksesta on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään 6 kuukautta, eli kyseessä on vankeusuhkainen rangaistussäännös, joka ei ole rikoslaisa. Myös tupakkalain tupakointirikkomusta koskevaa 113 §:ää ehdotetaan muutettavan niin, että se kattaisi myös savuttomat nikotiinituotteet. Tupakointirikkomuksesta on säädetty rangaistukseksi sakkoa.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin erilaisia nikotiinipussien tavanomaiseen ja muunkinlaiseen käyttöön kuten pussin nielemiseen liittyviä terveyshaittoja. Myös lasten ja nuorten terveys nostetaan erityisesti esille. Esityksellä nähdään mahdollisia vaikutuksia nuuskaan liittyvän salakuljetuksen ja muun rikollisuuden vähenemiseen. Tämän rinnalla huomataan, että mahdolliset kiristykset savuttomien nikotiinituotteiden saatavuuteen saattaisivat myös lisätä laitonta nuuskan maahantuontia. Tupakkalakiin sisältyy varsin runsaasti erilaisia tupakka- ja lähituotteita koskevia käsitteitä, joita myös hyödynnetään lain kielto- ja rangaistussäännöksissä ja rangaistussäännöksissä. Kokonaisuuden hahmottaminen ei ole aivan yksinkertaista.

Esityksen perusteita olisi aihetta täydentää rangaistavaksi säätämistä koskevilta osin. Nyt myyntirikkomusta koskevan 109 §:n 1 kohdan muutoksia perustellaan tuotteen myrkyllisyydellä ja voimakkaalla riippuvuuden aiheuttamisella. 3 ja 4 kohdan muutoksia ei erikseen perustella. Perusteita olisi syytä täydentää sen osalta, ovatko kyseisiin nikotiinipusseihin kohdistuvat luovuttamisteot yhtä moitittavia kuin muihin tupakkalain 109 §:n tarkoitettuihin aineisiin kohdistuvat tunnusmerkistön mukaiset teot. Esityksen perusteluissa tuodaan rikostorjunnallisena näkökohtana esiin erityisesti ehdotettuun sääntelymalliin liittyvä helpottuva viranomaisvalvonta, mutta se ei ole peruste rangaistavaksi säätämiseksi. Kun rangaistavaksi säätämisen tulisi olla luonteeltaan viimeinen moitittavaan menettelyyn kohdistuva reaktiokeino, voidaan myös kysyä, voitaisiinko siinä tapauksessa, että painavat yhteiskunnalliset syyt vaativat rangaistavaksi säätämistä, mahdollisesti hyödyntää sakonuhkaista rikkomussäännöstä. Nyt vankeusuhkaa perustellaan tuotteiden riippuvuutta ja muita terveyshaittoja aiheuttavalla luonteella ja sillä, että ne saattavat nikotiinipitoisuudestaan riippuen olla jopa hengenvaarallisia. Ehdotettaessa muutosta tupakkalain vankeusuhkaiseen rangaistussäännökseen on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että tupakkalaissa on yhä vankeusuhkaisia rangaistussäännöksiä, vaikka vankeusrangaistuksen uhkaa edellyttävistä rikoksista tulisi säätää rikoslaisa. Ehdotettuja 113 §:n muutoksia sakonuhkaisesta rikkomuksesta ei erikseen ole perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi Valtiosihteeri Teija Makkonen
Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Maaria Wallin

VN/11255/2023-OM-51

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: